



## REFORMA BUGETULUI UNIUNII EUROPENE LA ETAPA CONSULTĂRILOR PUBLICE

---

---

dr. Napoleon POP\*

### Rezumat

De la sfârșitul anului 2005, conform acordului interinstituțional, Uniunea Europeană a lansat un important demers de revedere fundamentală a bugetului comunitar. Demersul a fost determinat nu numai de interesul general valabil de îmbunătățire a oricărui instrument de lucru, bugetul Uniunii Europene (BUE) având un rol primordial în traducerea în viață a obiectivelor politicilor comune, ci și de evoluțiile interne și externe, punând în fața Uniunii noi provocări: extinderea geografică și lărgirea domeniilor obiect al integrării, respectiv globalizarea și, mai recent, criza financiară și economică. Dorința unei revederi/evaluări profunde a bugetului comunitar a fost gândită nu numai cu implicarea instituțiilor Uniunii, ci și cu sprijinul unor consultări publice largi, ceea ce demonstrează interesul real pentru rezultate viabile, acceptabile, asimilabile unei îmbunătățiri de fond a concepției și funcționării BUE. Este de remarcat, în același timp, calendarul generos acordat acestui demers, corelat cu posibila înglobare a ideilor noi de reformare a bugetului în viitorul cadru financiar multianual al UE, 2013 – 2020, demonstrând viziunea strategică a abordării reformei, de la care se așteaptă revizuirea calitativă a BUE de o manieră în care să i se mărească eficiența și rezonarea la viteza schimbărilor. Încurajarea inițiativelor, ideilor și contribuțiilor la nivelul statelor membre, sau la cel al societății civile și academice, a avut la bază, printre altele, renunțarea de la bun

---

\* Cercetător științific I, Director al Centrului de Cercetări Financiare și Monetare “Victor Slăvescu”, ACADEMIA ROMÂNĂ.

început la anumite tabu-uri, în special la eliberarea de constrângerea cifrelor, tocmai pentru stimularea și concentrarea efortului creativ pe instrumentul reprezentat de buget în conducerea politicilor comunitare și nu pe câtimea cheltuielilor, domeniul unor negocieri care s-au dovedit mereu dificile, mai ales la modificarea cadrului financiar multianual.

### **Abstract**

Starting with the end of 2005, according to the inter-institutional agreement reached at the level of the European Union, the Commission launched a very important exercise for a fundamental revision of the communitarian budget. The entire process has been determined not only by the traditional interest of the improving of any instrumental mechanism, the Budget of European Union (BEU) having a crucial role in the implementation of the main objectives of the communitarian policies, but also by the internal and external evolutions bringing new challenges the EU is facing: geographical enlargement and deepening areas of integration – as internal changes and globalization and the nowadays financial and economic crisis. The desire for a profound revision of the BEU has been resolved not only with implications of the Union institutions, but also with the full support of the enlarged public consultations, which proves the real interest for viable, acceptable and possible to be build in results, with concrete improvement of the budget concept and its functions. It is to be emphasized, also, the generous calendar established for the whole review exercise, in order the final and negotiated proposals included in the budgetary instrument to contribute to the future multi annual financial framework for 2013 – 2020, fact which is underlining the strategic vision of the budget reform. The qualitative review of the BEU has to contribute to a greater efficiency and a better response to the speed of the changes in the world. The encouragements of the initiatives, ideas and contributions, either at the level of the Member State, or academic and civil society, had been promoted through the freeing the review from any negotiations about figures. That allowed all the people to be stimulated and to focus their creative contributions on the fundamental choices of the stance of the Union policies and not on the volume of the spending, its negotiations proving to be of a great difficulty, especially when we refer to the decisions on a new multi annual financial framework.

**Cuvinte-cheie:** reformă, buget comunitar, resurse, politici comune, legitimitate, transparență, eficiență, flexibilitate, Uniunea Europeană, Comisia Europeană, Consiliul European, Parlamentul European.

**Cod JEL:** G01, O21, O52, P41.

Reforma bugetului Uniunii Europene (BUE), ca demers politic este în deplină desfășurare, România fiind atrasă din mers în acest proces. La data aderării, 1 ianuarie 2007, o parte din etapele propuse pentru demararea reformei propriu-zise a bugetului fuseseră parcurse. Colectarea de opinii, generate de o diversitate de parteneri (sectorul public și/sau guvernamental, organizații neguvernamentale, sectorul privat, universități, cercetători independenți și simplii cetățeni), aduce beneficiul cunoașterii unei abordări diverse care pot fi luate în considerare pentru negocierile având ca finalitate atingerea obiectivului propus.

Ceea ce este sigur și important este faptul că reforma BUE este dorită politic, este avansată tehnic pe planșa de proiectare, are motivația cerinței unei evaluări a eficienței actualului sistem de finanțare și este înscrisă într-un program cu șanse ca măsurile convenite în final să fie încorporate normativ și să fie implementate la terminarea actualului cadru financiar multianual (MFF).

Conform Tratatului de la Lisabona, este posibil ca încorporarea unor elemente de reformă ale BUE să se producă la intervale de timp mai scurte, în funcție fie de presiunea unor provocări externe Uniunii, fie a unor deziderate interne ale acesteia, generate de propria voință a statelor membre.

Este de relevant faptul că mecanismul și structura BUE de azi au în spate un parcurs istoric de la simplu la complex, întărind nu numai ideea unui proces continuu de perfecționare, ci și necesitatea de adaptare la cele trei dimensiuni de dezvoltare a UE: extinderea geografică, lărgirea domeniilor în gestiune și aprofundarea problematicii integrării. De la un buget pur administrativ, la finanțarea politicilor prioritare, de la prevalența unui buget pentru dezvoltarea agriculturii – având la bază Politica Agricolă Comună (PAC) – la un buget care să răspundă necesităților de solidaritate și coeziune, cu accente în continuă îngroșare pentru creștere economică și ocuparea forței de muncă, se observă un proces de eforturi continue dedicate

unei soluții de buget comunitar în pas cu politicile interne și externe ale UE. Dezideratul unui buget care să răspundă unei creșteri economice competitive și ocupării adecvate a forței de muncă a căpătat cea mai mare amploare, din punct de vedere al cheltuielilor, din momentul ultimei crize financiare globale și a impactului acesteia asupra economiei reale.

Punctul inițial al reformei BUE este legat de finalizarea perspectivei financiare 2007-2013 (în decembrie 2005), când Consiliul European, de la nivelul șefilor de stat și guvern, a invitat Comisia Europeană să facă o evaluare sub multiple aspecte a veniturilor și cheltuielilor bugetului comunitar. Rezultatele acestei evaluări au fost planificate pentru disponibilizare și cunoaștere, în anii 2008-2009.

Consultarea publică a fost antrenată de Comisia Europeană cu invitarea tuturor celor interesați, de la nivel local, regional și național, contribuțiile urmând să ajute Comisia la elaborarea unei „cărți verzi” privind reforma BUE. Cartea verde trebuie să devină obiect al dezbaterilor statelor membre, în perioada 2009-2010.

Raportat la calendarul acțiunilor destinate și convergente reformei bugetului comunitar, România se află într-o situație oarecum de „*fait accompli*”, sensibilă, caracterizată prin confruntarea *ex abrupto* cu puternice tradiții și moșteniri reflectând echilibrul dinamic de forțe din interiorul Uniunii, de dinaintea extinderii geografice. Odată cu noii aderenți la UE, se asistă la o nouă competiție, încorporând nu numai așteptările și obiectivele naționale ale noilor state membre, ci și provocările declanșate de cele mai recente strategii ale Uniunii Europene, în special Strategia de la Lisabona, și transformările instituționale prevăzute în noul Tratat Constituțional.

Considerat un instrument important pe care UE îl folosește în realizarea obiectivelor sale politice, bugetul comunitar este în același timp și mare cantitativ, ca valoare absolută (peste 100 miliarde de euro), dar și foarte mic atunci când este raportat la cheltuielile publice cumulate ale statelor membre (circa 2,5%) sau raportate la PIB total al UE (ceva peste 1%). Conceput sub forma unor cadre financiare succesive după anul 1980, în decursul perioadei parcurse până acum bugetul comunitar a crescut în termeni reali, însă mărimea lui în raport cu veniturile naționale bugetare a scăzut, în pofida extinderii Uniunii și a asumării de noi responsabilități politice. Acest lucru nu a scutit bugetul comunitar de lupte politice provocatoare chiar de crize

periodice, ceea ce demonstrează miza ridicată a BUE, atât pentru Comisia Europeană, cât și pentru statele membre.

Reforma BUE, chiar dacă trebuie să pregătească terenul pentru un nou consens în ceea ce privește **orientarea politicilor de cheltuieli ale UE cu impact asupra eventualei structurări a resurselor**, în așa fel încât să poată răspunde provocărilor măcar din următorii zece ani, va fi și ea prilejul unor noi confruntări politice. Deși sarcina dimensionării globale a noului cadru financiar va reveni Comisiei viitoare, structura și orientarea viitoarelor priorități ale Uniunii în materie de cheltuieli, cu toate că sunt prefigurate de Strategia de la Lisabona, sunt de natură să suscite chiar din această etapă o dezbateră politică de fond, cel puțin prin prisma **poziționării și beneficiilor așteptate de pe urma valorii adăugate a bugetului reformat**.

Se poate admite că această poziție are repere importante de raportare la tendințele de schimbări probabile în prioritățile deja cunoscute, dar **cazul particular** care privește România este faptul că nu poate face evaluări consistente pe acele schimbări unde nu există continuitate funcțională și pe teritoriul României a unor categorii de cheltuieli susținând politici de care nu s-a beneficiat.

**Substanța posibilei bătălii politice este asigurată chiar de agenda politică** a Uniunii Europene, aflate în mod evident într-o fază de modernizare profundă. Globalizarea a atras după sine noi provocări, iar aspecte precum schimbările climatice, energia și migrația au ajuns în centrul dezbaterilor europene. Ca urmare a crizei, inovarea, aptitudinile și un mediu de afaceri stimulat se regăsesc în prezent, mai mult ca niciodată, în inima strategiei pentru creștere economică și ocuparea forței de muncă în Europa. La fel, extinderea UE a dat viață unor așteptări privind nivelul de trai din partea noilor state membre, întărind acțiunea de a promova coeziunea socială, economică și teritorială.

#### **Obiectivele reformei BUE**

Conferința din 12 noiembrie 2008, organizată de UE, cu tema „*Reformarea bugetului, schimbarea Europei*”, ne reține atenția prin faptul că pachetul de obiective este circumscris necesității dezvoltării unei viziuni strategice de maximizare a valorii adăugate pe care o poate produce bugetul comunitar.

Această viziune strategică este condiționată de nedisocierea ei de principiile fundamentale care călăuzesc integrarea europeană, ca o

construcție încheată, solidă și devotată cetățenilor comunității europene: (i) axarea bugetului pe politicile care răspund cel mai bine provocărilor prioritare cu care se confruntă Uniunea; (ii) alinierea completă la mecanismul subsidiarității și proporționalității; (iii) permanenta optimizare a eficacității, eficienței, economicității și a răspunderii în execuția bugetului. Aceleași principii se constituie în obiective ale reformei BUE, contribuțiile la viziune urmând să discearnă între noi alegeri de măsuri care traduc în viață principiile în conformitate cu provocările unei Europe în schimbare.

Subliniem faptul că reforma BUE, pentru acest moment, nu reprezintă un exercițiu administrativ sau de contabilitate, fiind eliberat de negocierea unor cifre, dar atrage atenția asupra naturii primordial politice a abordării reformei BUE. Mai mult, natura politică a reformei BUE are nevoie de **susținerea politică consensualizată**, dincolo de orice ciclu electoral, a orientărilor și structurării pe termen mediu și lung a politicilor economice și sociale ale României, în care obiectivul unei valori adăugate mai mari a BUE să devină o componentă reală de acompaniere în realizarea în practică a respectivelor politici. De asemenea, invitația la profunzime în contribuția națională la reforma BUE, credem că este un prilej de formulare a unei **noi strategii naționale de dezvoltare economică și socială pe termen mediu și lung**, aliniată noilor provocări ale lumii în schimbare prin efectele actualei crize financiare, dar beneficiind de aportul de anvergură la soluțiile naționale din partea UE prin bugetul european.

În spatele unor contribuții naționale privind provocările prezente ale Uniunii, punând, de exemplu, accent pe creșterea competitivității europene, schimbările climatice, accesul la resurse de bază și energie, la surse energetice alternative, securitate și eficiența energetică etc. trebuie să decelăm, totuși, posibilitatea disproporțiilor de susținere politică la nivel comunitar a „felierii” BUE, pe proiecte de aceeași natură ale mai multor state membre. Acest lucru incumbă un activism puternic în ceea ce privește promovarea intereselor naționale, atât timp cât trebuie să admitem modalități de **intervenție** prin BUE la proiecte de anvergură care ne interesează.

Credem că interesul manifest al Comisiei Europene pentru reforma BUE trebuie **interpretat esențialmente ca un moment politic**, ceea ce înseamnă că natura tehnică sau metodologică a impactului reformei BUE asupra contribuțiilor financiare ale României la bugetul comunitar trebuie să genereze decizii politice interne cu privire la cel

puțin două aspecte importante: (i) **tactica susținerii bătăliei politice** la Bruxelles asupra acelei variante a reformei BUE în care România se regăsește cu contribuțiile și interesele sale în mod explicit și simultan; (ii) **strategia unei mai bune încorporări** a principiilor bugetului comunitar în modul de construire a bugetului național, din perspectiva atât a unei mai bune **compatibilități**, cât și a **continuității facile a răspunsului** României - în sens de contribuții.

Problematika sensului reformei bugetului comunitar trebuie privită multidimensional, ceea ce este poate principala cauză a dificultăților posibile care se vor acumula spre sfârșitul perioadei de închidere a actualului ciclu de reformă a BUE, premergătoare negocierilor propriu-zise între statele membre, pentru viitorul cadru financiar.

Modul de declanșare a întregului proces de posibilă reformă, în sens de „revedere”, rămâne totuși oportunitatea cea mai importantă de identificare a câtorva dintre **aspectele de poziționare** a dezideratelor naționale. Ele se referă principial la libertățile de abordare, la punctele de reformă, la constrângerile tratatelor, la reflectarea și/sau promovarea intereselor naționale prin exercițiul reformei bugetului comunitar.

În plan național, legitimizarea instituțională a contribuției României la BUE presupune implicit necesitatea transparenței destinațiilor sau beneficiilor probabile ale cheltuielilor BUE, care este de dorit să ajungă chiar până la nivelul cetățeanului. Să nu uităm că, în analizele sondajelor privind deschiderea cetățenilor români pentru integrarea europeană, înainte de aderarea României la UE, a prevalat entuziasmul față de cunoaștere, beneficiile față de costuri. Această situație a cunoscut modificări radicale prin însăși aplicarea *aquis*-ului comunitar în funcționarea instituțională și normativă, circulația liberă a forței de muncă și, mai ales, implicarea politicienilor prin prezența lor în organismele legiuitoare ale UE.

#### **Un reper oferit de strategia politicilor UE pentru 2010**

La începutul fiecărui an, Comisia Europeană comunică Parlamentului European, Consiliului, Comitetului Economic și Social European și Comitetului Regiunilor **strategia politicilor anuale** pentru următorul an. Scopul documentului este acela de a stabili agenda de lucru și de a lansa dialogul inter-instituțional european privind prioritățile anului care urmează. Prin el se declanșează și procesul de a se ajunge la un consens privind principalele politici care

să configureze viitorul cadru financiar multianual sub mandatul viitoarei Comisii.

Propunerile de **politici prioritare** ale UE, precum și cele privind **cadrul general al resurselor umane și financiare** făcute prin strategia politicilor anuale pentru 2010 **aduc în atenția României angajamente deja asumate** în cei doi ani de la aderare. Ca urmare, poziționarea României pe problematica reformei BUE trebuie să țină cont de politicile prioritare în desfășurare și având deja susținerea financiară, nivelul actual al resurselor și eficiența cheltuirii acestora fiind un indiciu asupra viitoarelor propuneri de conservare, majorare sau de diversificare a resurselor bugetului pentru viitorul cadru financiar multianual.

Privind la slăbiciunile și vulnerabilitățile actualului cadru financiar, puse în evidență de criză, anul 2010 trebuie să aducă acele îndreptări din mers care își vor pune amprenta pe conceptualizarea viitorului cadru financiar multianual, beneficiind și de reformele BUE care vor fi adoptate. În ordine, prioritățile prezentate de document sunt: (i) **redresarea economică și socială**, politică prioritară asigurând un *follow-up* efectiv al Planului European de Redresare Economică; (ii) **schimbările climaterice**, politică prioritară decurgând din angajamentele UE, conform noului acord internațional asupra schimbărilor climaterice, deschizătoare de investiții majore pe termen lung, cu efecte de progres tehnologic; (iii) **cetățeanul înainte toate**, politică prioritară aflată în primul an de implementare în 2010, conform Programului Stockholm din domeniul libertății, securității și justiției; (iv) **Europa - partener al Lumii**, politică prioritară vizând două aspecte esențiale, respectiv o conduită pentru a face față provocărilor globalizării în domenii cât mai variate și implicarea UE în ajutorarea țărilor sărace de a se redresa după criza actuală; (v) **o mai bună reglementare și transparență**, politică prioritară vizând simplificarea legislației și birocrăției comunitare, fără afectarea eficienței calității acestora pentru obiectivele adresate.

#### **Sinteza tendințelor de reformare a BUE**

La sfârșitul anului 2008, comisarul pentru programarea financiară și buget, dr. Dalia Grybauskaitė, a prezentat principalele concluzii generate de consultațiile publice pe marginea reformei BUE. Participarea la aceste consultări s-a concretizat în faptul că toate statele membre au transmis contribuțiile lor oficiale pe bază de chestionar; peste 2.000 de persoane din 20 de țări membre ale UE au



dezbătut direct problematica reformei BUE și s-au primit circa 300 de contribuții explicite cu referiri la o diversitate de aspecte legate de reformă.

Consultările publice converg către **mesaje comune**, relativ puternice, privind: caracterul bugetului ca **instrument principal** al UE de răspuns la o Europă în schimbare; necesitatea unei **modernizări rapide** a BUE, ca șansă a UE de a se putea confrunța cu noile riscuri și provocări; valoarea adăugată adusă de execuția BUE este **parametrul esențial** al eficienței la nivel european; respingerea **conceptului de „juste retour” al execuției BUE**, acesta devenind blocant pentru orice dezbateră cu finalitate.

Din punct de vedere al **provocărilor pentru UE**, care ar trebui reflectate conceptual și operațional de modul de abordare al BUE, s-au identificat: **schimbările climaterice**, necesitatea **creșterii competitivității UE** într-o economie globalizată, **asigurarea securității în aprovizionarea cu energie**, **inegalitățile** care există între țări și regiuni, **îmbătrânirea populației**, cu implicațiile demografice la nivel european și **factorii externi**, care exercită presiuni și/sau amenințări asupra UE.

Pe baza acestor mesaje și a ordinii provocărilor din punct de vedere al importanței s-au sintetizat sensuri de evoluție a viitoarelor destinații ale cheltuielilor BUE, în condițiile unei reșezări și a importanței acestora.

În sensul creșterii: **cheltuieli pentru asigurarea competitivității**, pe baza îmbunătățirii cercetării și inovației; **cheltuieli pentru protecția mediului și reducerea efectelor schimbărilor climaterice**, susținerile optând pentru mai multe fonduri directe; **cheltuieli pentru energie**, cumulând aspecte de securitate în aprovizionare vizând promovarea proiectelor de interconectare alternativă.

În sensul scăderii: **cheltuielile pentru agricultură** trebuie menținute cu aliniere la obiectivele comune, implicit cu **reducerea alocațiilor sub forma ajutoarelor directe**;

În sensul sustenabilității există sprijin în continuare pentru **cheltuieli pentru coeziune**, cu observația că ele necesită schimbarea politicilor de punere în practică. Solicitățile vizează concentrarea fondurilor pentru cel mai puțin dezvoltate state sau regiuni ale Uniunii și asigurarea unei mai rapide convergențe economice a statelor membre.

Sinteza opiniilor asupra noilor orientări a cheltuielilor BUE, pornind de la restructurarea priorităților obiectivelor politice comune, vor configura în mod corespunzător posibilele resurse de finanțare în viitor a bugetului comunitar. Cea mai importantă susținere o capătă **ideea** că resursele financiare ale BUE trebuie să rezoneze cu „ambitiile” politicilor Uniunii. De aici, o posibilă concluzie ar fi recunoașterea principiului că politicile comune au nevoie de o finanțare adecvată, ceea ce nu înseamnă implicit un acord sau acceptarea facilă a unor creșteri cantitative ale veniturilor la BUE, fie în mod absolut, fie ca procent din totalul PIB al UE.

Pe fondul acestei idei de rezonare a finanțării cu anvergura politicilor angajate de Uniune, prin consensul statelor membre, se disting tendințe de structurare a resurselor financiare ale unui buget comunitar reformat, constând în continuarea susținerii **resurselor proprii** tradiționale ale BUE, cele mai sigure fiind considerate **contribuțiile determinate pe baza venitului național brut**, eliminarea **contribuțiilor determinate pe baza valorii adăugate** și acceptarea de posibile **resurse alternative**, cu examinarea aplicabilității acestora numai în funcție de evoluția în privința priorităților politicilor UE.

Mecanismul de corecție/compensare a fost tratat în corelație cu resursele BUE, incidența acestuia fiind promovarea subiectivă, de regulă la puternice presiuni politice, a unor amendări „privilegiate” ale unor contribuții de resurse în termeni absoluți. Sinteza concluziilor consultărilor publice pe tema resurselor de finanțare a BUE nu exclude relevanța opiniilor exprimate în raport cu eficiența BUE. Legat de acest aspect, cu atât mai preocupant cu cât conceptul de „**juste retour**” a fost practic eliminat, trebuie menționată diversitatea modalităților prin care bugetul comunitar poate căpăta o mai mare eficacitate și eficiență. Ele pot fi concentrate în patru direcții: (i) **transparență sporită**, cu semnificația unui acces public facil la informațiile care privesc BUE; (ii) **o structură simplificată**, ceea ce echivalează cu integrarea tuturor cheltuielilor în buget; (iii) **întărirea responsabilității statelor membre**, care gestionează în final 80% din resursele redistribuite prin BUE; (iv) **o mai mare flexibilitate în execuția bugetului**, pentru a se conferi BUE o mai mare viteză de reacție, prin cheltuieli, la necesitățile în schimbare.

Succinta prezentare a stadiului de prelucrare a opțiunilor pentru reforma BUE este primul pas spre antamarea preocupărilor legate de incidențele posibile ale reformei asupra modului în care România își

va configura contribuțiile la resursele financiare, fără să scape din vedere constrângerile legale din Tratatul de aderare privind promovarea intereselor naționale ca stat membru al UE, în strânsă armonie cu valorile și caracteristicile politicilor comunitare.